



CONFERENCE OF INGOs
OF THE COUNCIL OF EUROPE

CONFERENCE DES OING DU
CONSEIL DE L'EUROPE

КОНФЕРЕНЦИЯ МНПО
СОВЕТА ЕВРОПЫ

OING Conf/Exp (2015) 1

Ноябрь 2015 г.

ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ОБ НПО

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ ПО ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ ОТ 23 МАЯ 2015 Г. № 129-ФЗ
«О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» (ЗАКОН О «НЕЖЕЛАТЕЛЬНЫХ»
ОРГАНИЗАЦИЯХ)**

Заключение подготовил Джереми МакБрайд

Содержание

Предисловие	Error! Bookmark not defined.
Введение	5
«Нежелательная» деятельность	6
Статья 1	12
Статья 2	13
Статья 3	16
Статья 4.....	16
Статья 5	167
Выводы.....	21

Предисловие

Создание благоприятных условий для деятельности НПО в Европе является основным направлением работы Экспертного совета по законодательству об НПО, главного органа Конференции МНПО Совета Европы, на протяжении почти восьми лет его существования. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод и прецедентное право Европейского суда по правам человека устанавливают и разъясняют права и свободы, которыми каждый европейский гражданин может по праву обладать. Эти же права и свободы в полной мере применимы и к объединениям граждан, широко известным как неправительственные организации (НПО).

В течение многих лет Конференция МНПО внимательно следит за развитием российского законодательства в области НПО. В 2013 г. Экспертный совет по законодательству об НПО подготовил Заключение по закону об «иностранных агентах» (OING Conf/Exp (2013) 1), которое было представлено в рамках круглого стола, организованного в Москве в октябре 2013 г. Позднее, в декабре 2014 г., Экспертный совет проанализировал законопроект о внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ, который в 2015 г. лег в основу Федерального закона о «нежелательных» организациях (OING Conf/Exp (2014) 3). Прилагаемое Заключение основывается на том понимании российского законодательства в области НПО, которое сформировалось у Экспертного совета по законодательству об НПО на протяжении этих лет.

Экспертный совет поручил Джереми МакБрайду подготовить проект Заключения.

В настоящем Заключении Экспертного совета по законодательству об НПО рассматриваются изменения, внесенные в 2015 году в отдельные законодательные акты Российской Федерации и группирующиеся вокруг новой – и поразительной – концепции, в соответствии с которой некоторые НПО являются «нежелательными» или осуществляют «нежелательные» виды деятельности. Правом признания той или иной деятельности «нежелательной» наделены Генеральный прокурор Российской Федерации или его заместители по согласованию с федеральным органом исполнительной власти. Критерии этого процесса, доступ общественности к информации о процессе и средства защиты от несправедливости или злоупотреблений в ходе этого процесса абсолютно не соответствуют стандартам Европейского права и судебной практике, годами устанавливавшимися Конвенцией и Судом.

Заключение наглядно выявляет эти недостатки, проводя действенный правовой анализ законодательных текстов Российской Федерации с многократными ссылками на Конвенцию и прецедентную практику Суда. Отсюда лишь небольшой шаг до признания того, что основной задачей этих недавних изменений является не защита конституционного строя или обеспечение безопасности государства, а еще большее ограничение свободы выражения мнений. Как и отдельные граждане, общественные организации и объединения обладают основным правом мирно высказывать свое несогласие с политикой правительства и мирно выражать свои мнения, если только власти не заставят их замолчать – те самые власти, которые должны нести ответственность перед своими гражданами за защиту и поощрение их свобод. Естественно, возникает вопрос: что будет дальше?

Экспертный совет по законодательству об НПО выражает надежду, что данное Заключение будет учтено властями Российской Федерации, и они отменят упомянутые изменения, сделав важный шаг к отказу от сокращения пространства для деятельности

гражданского общества. Мы намерены поделиться результатами данного анализа и выводами с российскими властями и гражданским обществом, с соответствующими органами Совета Европы и другими международными организациями, приверженными делу продвижения основных свобод граждан.

Сирил Ричи, председатель Экспертного совета по законодательству об НПО
Ноябрь 2015 г.

Введение

1. Данное Заключение касается изменений в законодательстве, предусмотренных Федеральным законом от 23 мая 2015 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Федеральный закон). В частности, оно касается соответствия положений Федерального закона европейским стандартам и прежде всего Европейской конвенции по правам человека (Европейская конвенция) и Рекомендации Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2007)14 государствам-членам о правовом статусе НПО в Европе (Рекомендация CM/Rec(2007)14).
2. Федеральный закон, входящий в число недавно-принятых законов о внесении изменений в российское законодательство¹, состоит из пяти статей, которые изменяют различные положения следующих законодательных и нормативных актов: Уголовный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 года (Закон о порядке выезда и въезда), Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (УПК), Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) и Федеральный закон № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основных прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» (Закон о мерах воздействия).
3. Сначала в Заключении рассматривается понятие «нежелательной» деятельности и процедура признания деятельности организации в качестве «нежелательной», ибо это является фундаментом, на котором базируются все изменения. Затем рассматриваются сами изменения – в том порядке, в котором они изложены в Федеральном законе, – прежде чем перейти к общей оценке Федерального закона.
4. В работе над Заключением использовался неофициальный перевод Федерального закона на английский язык.

¹ См. следующие Заключения Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии): *Заключение по закону «О политических партиях Российской Федерации»*, CDL-AD(2012)003, 20 марта 2012 г.; *Заключение по Федеральному закону «О противодействии экстремистской деятельности в Российской Федерации»*, CDL-AD(2012)016, 16 июня 2012 г.; и *Заключение по Федеральному закону № 121-ФЗ «О некоммерческих организациях» («закон об иностранных агентах»)*, по Федеральным законам № 18-ФЗ и № 147-ФЗ и по Федеральному закону № 190-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» («закон о государственной измене»), CDL-AD(2014)025, 27 июня 2014 г. См. также *Заключение Комиссара Совета Европы по правам человека о законодательстве Российской Федерации о некоммерческих организациях в свете стандартов Совета Европы*, CommDH(2013)15, 15 июля 2013 г., и *Заключение Экспертного совета по законодательству об НПО по закону «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранных агентов»*, OING Conf/Exp (2013) 1, август 2013 г.

«Нежелательная» деятельность

5. Термин «нежелательный» в применении к деятельности организаций вводится в Статье 5 Федерального закона посредством дополнения Закона о мерах воздействия совершенно новой Статьей 3¹.

6. Предусматривается, во-первых, что:

1. Деятельность иностранной или международной неправительственной организации, представляющая угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, обороноспособности страны или безопасности государства, может быть признана нежелательной на территории Российской Федерации.²

И во-вторых, что:

2. Деятельность иностранной или международной неправительственной организации признается нежелательной на территории Российской Федерации со дня обнаружения информации об этом в порядке, установленном настоящей Статьей.³

7. Право признания деятельности организации нежелательной возлагается на Генерального прокурора Российской Федерации или его заместителей

по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации,

и затем устанавливается аналогичная процедура отмены любого решения о признании деятельности организации нежелательной⁴.

8. Далее пунктом 6 предусматривается, что упомянутый в пункте 5 федеральный орган исполнительной власти включает организацию, чья деятельность была признана «нежелательной», в «Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации», либо исключает ее из данного перечня⁵. Этот перечень должен быть обнародован

путем [его] размещения ... в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальном сайте федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере регистрации некоммерческих организаций, и опубликования его в общероссийском периодическом издании, определенном Правительством Российской Федерации⁶.

9. В законе нет упоминания о конкретной процедуре, предусмотренной для ведения этого перечня – что должно быть сделано в соответствии со

² Пункт 1.

³ Пункт 2.

⁴ Пункты 4 и 5.

⁵ Пункт 6.

⁶ Пункт 7.

стандартами сбора и хранения данных, предусмотренными Статьей 8 Европейской конвенции⁷, – но новая Статья 3.1 гласит, что порядок ведения этого перечня определяется федеральным органом исполнительной власти, упомянутым в пунктах 7 и 8⁸.

10. Перечисленные выше положения ставят ряд вопросов, касающихся их соответствия европейским стандартам, а именно: на чем основывается признание деятельности организации «желательной» или «нежелательной», почему применимость такого признания деятельности ограничивается лишь «иностранными или международными неправительственными организациями», и каков порядок принятия решения о таком признании. Однако вопрос о том, действительно ли были или не были нарушены конкретные права и свободы в результате применения закона о признании деятельности организации «нежелательной», будет рассматриваться только в контексте конкретных положений, касающихся последствий принятия такого решения.
11. Что касается первого вопроса, то инстанция, принимающая такое решение, должна быть способна продемонстрировать, что на самом деле есть веские основания полагать, что конкретная деятельность является «нежелательной».
12. В новой Статье 3.1 указаны три дискретных вида деятельности, которые могли бы оправдать использование такого термина, а именно: деятельность, представляющая угрозу основам конституционного строя, деятельность, представляющая угрозу обороноспособности страны, и деятельность, представляющая угрозу безопасности государства.
13. Все эти цели ограничения прав и свобод являются законными и подпадают под действие Европейской конвенции. Однако, как показывает прецедентное право Европейского суда по правам человека (Европейский суд), будут ли они приемлемыми с точки зрения их соответствия Европейской конвенции результирующие ограничения прав и свобод, зависит от конкретных мер, принятых на таком основании.
14. Таким образом, действия против организаций на том основании, что их цели приведут к изменениям в основах конституционного строя государства, в целом будут необоснованными⁹, если только не приведут к результатам, которые противоречат основам демократии¹⁰. Кроме того, любые ограничения, которые вводятся якобы в интересах национальной безопасности, должны опираться в каждом конкретном случае на причины, являющиеся «существенными и достаточными», а не просто на предположения об организации, о которой идет речь¹¹. Это в равной мере относится и к предполагаемой угрозе

⁷ См. дело *Шимоволос (Shimovolos) против России*, Европейский суд по правам человека, № 30194/09, 21 июня 2011 г., пункты 69-70.

⁸ Пункт 8.

⁹ См., например, дело *Объединенная Коммунистическая партия Турции (United Communist Party of Turkey) и другие против Турции*, [Большая Палата], № 19392/92, 30 января 1998 г., пункты 55-58.

¹⁰ См. дело *Партия благоденствия (Refah Partisi) и другие против Турции*, [Большая Палата], № 41340/98, 3 февраля 2003 г., пункты 96-100.

¹¹ См., например, дело *Сидиропулос (Sidiropoulos) и другие против Греции*, № 26695/95, 10 июля 1998 г., пункт 45, и дело *Бозган (Bozgan) против Румынии*, № 35097/02, 11 октября 2007 г., пункты 22-30.

обороноспособности страны¹². В условиях отсутствия такого обоснования признание деятельности любой организации «нежелательной» не только нарушает ее право осуществлять свою деятельность в соответствии с такими положениями Европейской конвенции, как Статьи 9, 10 и 11, но и будет иметь последствия для осуществления этих (и других¹³) прав тех граждан, которые работают в организации, и тех, кто желает участвовать в ее деятельности или поддерживать ее.

15. Все случаи признания деятельности организаций «нежелательной» и представляющей одну или более угроз, указанных в Федеральном законе, будут подвергнуты тщательной проверке Европейским судом. И, как следствие, те, кто примет подобные решения, должны будут на деле обосновать причины такого признания и сделать это не в форме подозрения или предположения, а в порядке, который устанавливает четкие причинно-следственные связи между определенным видом деятельности и конкретной ожидаемой угрозой.
16. Второй вопрос, возникающий в связи с критерием соответствия, – почему применимость такого признания деятельности ограничивается лишь «иностранными или международными неправительственными организациями» – потенциально проблематичен в двух отношениях.
17. Во-первых, часть самого термина – «неправительственные» – раньше не использовалась в действующем законодательстве, поскольку вместо него употреблялось словосочетание «некоммерческие организации». В то время как в положениях международных документов под термином «неправительственная организация», как правило, понимается некоммерческая организация или организация, не преследующая цель извлечения прибыли¹⁴, использование этого термина в российском контексте, не носящем законодательного характера, имеет тенденцию исключительно к выделению тех организаций, к деятельности которых государственные органы не причастны. Таким образом, возможно, что организации, к которым станут применяться различные положения, внесенные в Федеральный закон, будут как коммерческими, так и некоммерческими. Отсутствие определенности в этом вопросе может привести к выводу, что любые ограничения, налагаемые на конкретные права и свободы, не будут отвечать требованию Европейской конвенции быть «в соответствии с законом» или быть «предусмотренными законом» и, следовательно, будут неприемлемыми на этом основании¹⁵.
18. Вторая, более существенная проблема заключается в том, что ограничение, связанное с признанием деятельности «нежелательной» применительно к деятельности тех неправительственных организаций, которые являются «иностранными или международными», может повлечь за собой

¹² См., например, дело *М. С. против Федеральной Республики Германии* (Постановление Суда), № 13079/87, 6 марта 1989 г., и дело *Стил (Steel) и другие против Соединенного Королевства*, № 24838/94, 23 сентября 1998 г., пункт 110.

¹³ Например, право на владение имуществом в соответствии со Статьей 1 Протокола № 1.

¹⁴ Так, пункт 1 Рекомендации СМ/Rec(2007)14 устанавливает, что «для целей настоящей рекомендации НПО – это добровольные самоуправляемые объединения или организации, созданные для достижения их учредителями или членами в основном некоммерческих целей».

¹⁵ См., например, *Аль-Нашиф (Al-Nashif) против Болгарии*, № 50963/99, 20 июня 2002 г., пункты 117-129.

дифференцированное отношение к гражданам и негражданам, которое не является обоснованным.

19. В этой связи приобретает особую актуальность следующий отрывок из решения Европейского суда, в котором рассматривается мера, санкционирующая заключение под стражу иностранных граждан, которые подозреваются в причастности к терроризму и не могут быть депортированы:

186. Третье основание, указанное правительством в его обращении в Палату лордов с целью оспорить решение последней, касалось в основном подхода Палаты лордов к гражданам и негражданам, подозреваемым в терроризме. Суд, однако, считает, что Палата лордов была права, полагая, что оспариваемые полномочия по содержанию под стражей иностранцев должны рассматриваться не как меры иммиграционного характера, где различия между гражданами и негражданами были бы законны, а как вопросы, касающиеся национальной безопасности. Часть 4 Закона 2001 года преследовала цель предотвратить реальную и непосредственную угрозу террористической атаки, которую, исходя из имеющихся свидетельств, представляют как граждане, так и неграждане. Выбор правительством и парламентом иммиграционной меры для решения проблемы, которая, по сути, является вопросом безопасности, привел к неспособности адекватно решить проблему, возложив на одну группу подозреваемых в терроризме несоразмерное и дискриминационное бремя содержания под стражей на неопределенный срок. Как установила Палата лордов, не было никакого существенного различия в потенциальных негативных последствиях задержания без предъявления обвинения для граждан или неграждан, которые на практике не могли покинуть страну из-за опасения подвергнуться пыткам за рубежом.

187. Наконец, правительство представило два аргумента, которые, по утверждению заявителей, не рассматривались в национальных судах. Действительно, на них нет никаких ссылок в решениях национальных судов или в открытых материалах, которые были представлены перед Судом. В этих обстоятельствах, даже допуская, что принцип субсидиарности не препятствует Суду рассматривать новые основания, потребуются убедительные доказательства в поддержку этих аргументов.

188. Первый из предположительно новых аргументов состоял в том, что, учитывая сложную специфику британского мусульманского населения, государство имело законные основания ограничиться мерами по отношению к негражданам в целях сокращения возможностей вербовки экстремистов в этой среде. Однако правительство не представило Суду никаких доказательств, чтобы можно было предположить, что британские мусульмане значительно чаще негативно реагируют на задержание без предъявления обвинения, чем иностранные мусульмане, обоснованно подозреваемые в связях с «Аль-Каидой». В этой связи Суд отмечает, что система мер контроля, введенная в действие Законом о предотвращении терроризма 2005 г., не проводит различий между подозреваемыми, являющимися гражданами или негражданами.

189. Второй предположительно новый аргумент, на который опиралось правительство, состоял в том, что государство могло бы более эффективно реагировать на террористическую угрозу, если бы ему удалось изолировать носителей наиболее серьезной опасности, а именно неграждан. В этой связи, Суду вновь не было представлено каких-либо доказательств, которые могли бы убедить его и опровергнуть заключение Палаты лордов, что различие в обращении с гражданами и негражданами является необоснованным. Действительно, Суд отмечает, что национальные суды, в том числе СИАК (Специальная иммиграционная апелляция комиссия), рассматривавшие как открытые, так и закрытые материалы, не были убеждены в том, что угроза со стороны неграждан была более серьезной, чем от граждан.

190. В заключение, исходя из вышеизложенного, Суд, как и Палата лордов, и вопреки мнению правительства, считает, что отменяемые меры были несоразмерными, поскольку они создавали неоправданную дискриминацию между гражданами и негражданами¹⁶.

¹⁶ Дело *A и другие (A and others) против Соединенного Королевства* [Большая Палата], № 3455/05, 19 февраля 2009 г.

20. Как показывает приведенная выше цитата из решения Суда, угрозы национальной безопасности, которых частично касаются положения Федерального закона, с равной вероятностью исходят как от национальных, так и от зарубежных или международных организаций. Действительно, поскольку дела, рассмотренные Судом в отношении России, могут служить определенным руководством, кажется вполне вероятным, что некоторые угрозы национальной безопасности могут на деле исходить от граждан¹⁷.
21. Неизвестно, на каком основании иностранные или международные организации были выбраны в качестве объекта мер, предусмотренных Федеральным законом, но постольку, поскольку они порождают дифференцированное обращение, затрагивающее права и свободы неграждан в рамках Европейской конвенции, возникает необходимость рационального и объективного обоснования для принятия такого решения. В отсутствие подобного обоснования, это решение следует считать нарушением соответствующих прав или свобод, предусмотренных Статьей 14 Европейской конвенции.
22. Третья проблема, касающаяся соответствия решения о признании деятельности «нежелательной» европейским стандартам, касается процедуры, которой при этом необходимо было бы следовать.
23. Если рассмотреть все положения Федерального закона, то мы найдем одно единственное указание на процедуру, посредством которой принимается решение, и оно касается лишь согласования этого решения Генеральным прокурором Российской Федерации с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации¹⁸. Таким образом, в Федеральном законе нет положения, которое обязывало бы инстанцию или лицо, принимающее решение, запрашивать мнение той организации, на которую будет фактически влиять решение считать ее деятельность «нежелательной», как нет и указания на то, что ей будет предоставлена возможность опровергнуть или объяснить предполагаемую основу для подобного вывода о ее деятельности. Действительно, из текста Федерального закона следует, что пострадавшая организация, скорее всего, узнает о решении признать ее деятельность «нежелательной» лишь после того, как информация об этом будет опубликована. Кроме того, хотя существует положение об отмене этого решения, нет четкого положения о подаче апелляции в Генеральную прокуратуру или в суд. Подача апелляции, однако, оказывается возможной в соответствии с Федеральным законом № 21-ФЗ «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации».
24. Невозможность обсудить решение о признании «нежелательной» с самой заинтересованной организацией, безусловно, может способствовать повышению риска принятия произвольных решений. Однако учитывая характер последствий, вытекающих из решения о таком признании, нет никаких

¹⁷ См., например, предысторию событий, ставших предметом рассмотрения в таких делах, как дело *Байсаева против России*, № 74237/01, 5 апреля 2007 г., и дело *Финогенов и другие против России*, № 18299/03, 20 декабря 2011 г.

¹⁸ Пункты 4 и 5 Статьи 3.1.

оснований предполагать, что в этом могла бы возникнуть острая необходимость, если бы предварительно такая возможность была предоставлена. Более того, это представляется тем более целесообразным в силу того, что организация вполне может осуществлять свою деятельность в России, если ранее против этого не было никаких возражений¹⁹ и, если она не получит никаких предупреждений после того, как ее станут рассматривать в качестве проблемной²⁰. Кроме того, ввиду широкой формулировки основания для признания деятельности «нежелательной», кажется маловероятным, что обращение в суд – если таковое возможно – на практике будет достаточным для предотвращения принятия произвольного решения²¹.

25. В любом случае, судебный контроль будет эффективен и не допустит нарушения прав и свобод в соответствии с Европейской конвенцией только тогда, когда у соответствующего суда будут достаточные основания для оценки причин принятого решения. Как отмечал Европейский суд:

121. ...[Суд] считает, что требование «предсказуемости» закона не заходит так далеко, чтобы заставить государства принять правовые положения, подробно описывающие все факты и обстоятельства, которые могут подтолкнуть к принятию решения о депортации лица по соображениям национальной безопасности. В силу своей природы, угрозы национальной безопасности могут различаться по характеру, они могут быть непредсказуемыми, и их бывает трудно определить заранее.

122. Однако должны быть гарантии того, что полномочия исполнительного органа осуществляются в соответствии с законом и без злоупотреблений.

123. Даже если национальная безопасность находится под угрозой, понятия законности и верховенства права в демократическом обществе требуют, чтобы меры, затрагивающие основные права человека, были предметом определенной формы состязательного разбирательства перед независимым органом, компетентным рассматривать причины принятия решения и существенные доказательства, и с соответствующими процессуальными ограничениями на использование секретной информации в случае необходимости (см. решения, упомянутые выше в пункте 119).

124. Человек должен иметь возможность оспорить утверждение исполнительного органа о том, что национальная безопасность находится под угрозой. Хотя оценка исполнительным органом того, что создает угрозу национальной безопасности, естественно, будет иметь значительный вес, независимый орган должен иметь возможность отреагировать в случаях, когда обращение к понятию национальной безопасности не имеет разумных оснований в фактах или раскрывает такое толкование этого понятия, которое является незаконным или противоречащим здравому смыслу и произвольным.

В отсутствие таких гарантий полиция или другие государственные органы будут иметь возможность произвольно посягать на права, защищаемые Конвенцией²².

26. Есть, конечно, веские причины для беспокойства о том, что суды могут оказаться не в состоянии тщательно разобраться в обоснованности решения о признании деятельности «нежелательной», особенно там, где угрозы касаются национальной безопасности и обороноспособности страны.

¹⁹ См., например, дело *Московское отделение Армии спасения (Moscow Branch of the Salvation Army) против России*, № 72881/01, 5 октября 2006 г., пункты 95-96.

²⁰ См., например, дело *Тебиети Мюхафизе Джемиети и Исрафилов (Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov) против Азербайджана*, № 37083/03, 8 октября 2009 г., пункты 77-78.

²¹ См., например, дело *Корецкий и другие против России*, № 40269/02, 3 апреля 2008 г., пункт 48.

²² Дело *Аль-Нашиф (Al-Nashif) против Болгарии*, № 50963/99, 20 июня 2002 г.

27. Признание деятельности иностранной или международной неправительственной организации «нежелательной» – изолированно от вытекающих из этого наименования последствий, – необязательно является несовместимым с европейскими стандартами. Однако очевидно, что основы принятия таких решений значительно повышают вероятность того, что их последствия будут считаться несовместимыми с этими стандартами.

Статья 1

28. Данное положение вводит в Уголовный кодекс совершенно новую Статью 284.1, которая устанавливает ответственность за

руководство деятельностью на территории Российской Федерации иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности, ... либо участие в такой деятельности, совершенные лицом, которое ранее привлекалось к административной ответственности за аналогичное деяние два раза в течение одного года...

29. Однако предусмотрено и освобождение от ответственности на определенных условиях:

Лицо, добровольно прекратившее участие в деятельности иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности, освобождается от уголовной ответственности, если в его действиях не содержится иного состава преступления.

30. За данное нарушение предусмотрены существенные меры воздействия:

[Руководство] ... наказывается штрафом в размере от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до трех лет, либо обязательными работами на срок до трехсот шестидесяти часов, либо принудительными работами на срок до пяти лет с ограничением свободы на срок до двух лет или без такового, либо лишением свободы на срок от двух до шести лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до десяти лет или без такового.

31. Предусмотренные Статьей меры воздействия предполагают руководство деятельностью организации, в отношении которой принято решение о признании ее деятельности «нежелательной». Такие меры воздействия являются потенциально проблематичными с точки зрения четырех аспектов.

32. Во-первых, как уже ранее отмечалось, без должного обоснования принятия такого решения возникает вероятность того, что оно не будет соответствовать правам и свободам, закрепленным в Европейской Конвенции по правам человека²³. При таких обстоятельствах, применение уголовной ответственности за осуществление руководства деятельностью организации повлечет за собой нарушение соответствующих прав или свобод.

²³ См. выше пункты 13-15 настоящего Заключение.

33. Во-вторых, даже в случае наличия каких либо причин для обоснования решения о признании деятельности «нежелательной», сам характер наказания предполагает выполнение действия, которое в определенных обстоятельствах может быть рассмотрено как мера ограничения права или свободы, находящегося под защитой Европейской конвенции, которая может быть оценена Европейским судом как несоразмерная и не являющаяся необходимой в демократическом обществе²⁴.
34. В-третьих, принимая во внимание, что, судя по всему, положения об уведомлении организации о том, что ее деятельность была признана «нежелательной», не существует, наложение любого вида ответственности за нарушение станет возможным только после официального опубликования принятого решения, так как в противном случае будет иметь место нарушение запрета в отношении ретроспективной уголовной ответственности, предусмотренного Статьей 7 Европейской конвенции²⁵. Такое ограничение, однако, не является очевидным из текста Статьи 1, так как ответственность возникает просто в связи с руководством или участием в деятельности организации, по отношению к которой «было принято» соответствующее решение.
35. В-четвертых, имеются основания для беспокойства по поводу того, являются ли термины «руководство» и «участие» в достаточной степени точными для удовлетворения требования предсказуемости в отношении нарушения, с тем, чтобы оно не противоречило вышеупомянутой ретроспективной уголовной ответственности²⁶. Разумеется, термин «руководство» может относиться к действиям как высшего руководства организации, которое может, к примеру, принять решение провести митинг, так и более низкого руководящего звена, которое будет вовлечено в управление собравшимися людьми. В то же время, что касается термина «участие», то он представляется однозначно понятным в случае, когда у мероприятия один организатор, в то время как он видится менее определенным, когда привлекаемая к ответственности организация является одним из органов, ответственных за проведение мероприятия. Так, например, человек может принять участие в мероприятии только по причине того, что к нему или к ней обратились с просьбой об этом со стороны организации, чья деятельность не была признана «нежелательной», и при этом не осознавать того, что другая организация, деятельность которой была признана таковой, также вовлечена в мероприятие. Такой человек может избежать привлечения к ответственности, полагаясь на положение об исключении ответственности в случае добровольного прекращения участия в мероприятии, однако, это может помочь только в случае, когда он был вообще в курсе того, что организация, в отношении которой было принято решение о «нежелательности» ее деятельности, была вовлечена в мероприятие.

Статья 2

²⁴ См., например, дело *Скалка (Skalka) против Польши*, № 43425/98, 27 мая 2003 г., пункты 41-43, и дело *Гюн (Gün) и другие против Турции*, № 8029/07, 18 июня 2013 г., пункты 82-84.

²⁵ См. дело *Кафкарис (Kafkaris) против Кипра* [Большая Палата], № 21906/04, 12 февраля 2008 г., пункт 140.

²⁶ Там же.

36. Данное положение усиливает основания для отказа, в соответствии с Законом о порядке выезда и въезда, в разрешении на въезд на территорию Российской Федерации для иностранного гражданина или физического лица без гражданства, если он или она

участвует в деятельности иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности.

37. Европейская конвенция и Протоколы к ней не предоставляют иностранному гражданину или физическому лицу без гражданства право въезда на территорию Договаривающегося государства. Однако принятое на основании этого положения решение о запрете для лица, являющегося на законном основании резидентом России, права на возвращение в страну после поездки за границу, может быть рассмотрено Европейским Судом как высылка²⁷, что приводит в действие право, предусмотренное Статьей 1 Протокола №7 к Европейской конвенции:

1. Иностранец, на законных основаниях проживающий на территории какого-либо Государства, не может быть выслан из него иначе как во исполнение решения, принятого в соответствии с законом, и должен иметь возможность:

а) представить аргументы против его высылки,

(b) требовать пересмотра его дела, и

(с) для этих целей быть представленным перед компетентным органом или перед одним или несколькими лицами, назначенными таким органом.

2. Иностранец может быть выслан до осуществления его прав, перечисленных в подпунктах «а», «b» и «с» пункта 1 настоящей Статьи, если такая высылка необходима в интересах общественного порядка или обусловлена соображениями национальной безопасности.

38. Такая высылка может также привести к потенциальному нарушению права на уважение частной и семейной жизни в соответствии со Статьей 8 Европейской конвенции, которая также требует соблюдения этих защитных мер²⁸.

39. Несомненно, решение, принятое в соответствии со Статьей 2, должно учитывать положения пункта 2 Статьи 1 Протокола №7 Европейской конвенции относительно необходимости *первоочередности* соблюдения прав, указанных в пункте 1. Тем не менее, эти права должны соблюдаться и *после* принятия решения, и хотя государственные власти в случаях, когда дело касается вопросов государственной безопасности, могут пользоваться широкой свободой действий в плане оценки обстоятельств для мотивирования своего решения (и это относится как минимум к двум основаниям для признания деятельности «нежелательной»), Европейский Суд четко обозначил, что

даже в случае, когда речь идет о государственной безопасности, понятия законности и верховенства права в демократическом обществе требуют того, чтобы меры, затрагивающие основные права человека, были оспорены в состязательном процессе в независимом органе, уполномоченном на рассмотрение оснований для принятия решений и оценку соответствующих свидетельств, с соблюдением, при необходимости,

²⁷ См. дело *Нолан (Nolan) против России*, № 2512/04, 12 февраля 2009 г., пункт 112.

²⁸ См., например, дело *Нолан (Nolan) против России*, № 2512/04, 12 февраля 2009 г., и дело *Каушал (Kaushal) и другие против Болгарии*, № 1537/08, 2 сентября 2010 г.

установленных процедурных ограничений по использованию конфиденциальной информации. Физическое лицо должно иметь возможность оспорить оценку государственного органа о том, что государственная безопасность находится под угрозой. Оценка государственного органа о том, что именно влечет за собой угрозу государственной безопасности, может быть вполне весомой, тем не менее, независимый орган может быть способен оспорить такую оценку в случаях, когда применение понятия об угрозе государственной безопасности не основано на фактах, либо же предполагает такую интерпретацию понятия «государственная безопасность», которая не является законной, либо противоречит здравому смыслу и является произвольной. В отсутствие подобных гарантий, полиция или иной государственный орган может нарушить без достаточных на то оснований права граждан, защищенные Европейской Конвенцией (см. выше сноску на дело *Аль-Нашиф*, пункты 123-24)²⁹.

40. Это требует, как минимум, предоставления заинтересованному лицу возможности ознакомления с фактами, которые послужили основанием для решения о наличии угрозы со стороны деятельности организации, с тем, чтобы он или она могли представить адекватным образом свое видение ситуации.
41. Более того, независимым органом может быть фактически истребована проверка фактов, на основании которых было принято решение об отказе во въезде, на предмет наличия конкретной угрозы со стороны деятельности организации, с которой было связано лицо, получившее запрет на въезд на территорию страны. В дополнение, этот орган не может возложить бремя опровержения обвинений по данной деятельности на это физическое лицо. В противном случае, не будет разумной защиты от произвола³⁰.
42. Данное положение не предоставляет и не исключает возможности несоблюдения вышеуказанных требований, но отмеченное уже ранее опасение относительно эффективности исполнения юридического контроля над принятием решения о признании деятельности организации «нежелательной»³¹ также актуально и в этом аспекте.
43. Дальнейшее рассмотрение вопроса об отказе во въезде в страну касается того, что оно будет основано исключительно на факте участия в деятельности организации, о которой идет речь. Как уже было ранее отмечено, понятие «участия» представляется не в полной мере ясным, однако, что имеет особую важность в данном контексте, оно не подразумевает различий между уровнями участия. В результате это положение может быть применено как против лица, которое было активно вовлечено в деятельность организации, так и против лица, которое просто пришло на одну из проводимых организацией демонстраций из любопытства, хотя фактически и не поддерживало преследуемых организацией целей. В случае непринятия во внимание фактического уровня вовлеченности лица в деятельность организации, определенно присутствует риск того, что решение о высылке лица из страны будет оценено Европейским судом как несоразмерное имеющимся обстоятельствам и, таким образом, не являющееся необходимым в демократическом обществе, что повлечет за собой нарушение Статьи 8 Европейской конвенции³².

²⁹ См. дело *Каушал (Kaushal) и другие против Болгарии*, № 1537/08, 2 сентября 2010 г., пункт 29.

³⁰ См. там же, пункты 31-34 и 49-50.

³¹ См. выше пункт 26 настоящего Заключение.

³² См., например, дело *Келес (Keles) против Германии*, № 32231/02, 27 октября 2005 г., пункт 59.

Статья 3

44. Данное положение вносит изменения в Статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации относительно предварительного расследования, проводимого как следователями прокуратуры, так и дознавателями органа, выявившего преступление, к которому могут быть применены меры ответственности, предусмотренные Статьей 284.1 Уголовного кодекса (введенной Статьей 1 Федерального закона)³³.
45. Данное положение, как таковое, не представляется проблематичным.

Статья 4

46. Данное положение вносит изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях путем введения новой Статьи 20.33, посредством которой устанавливается новая административная ответственность в отношении следующей деятельности:

Осуществление деятельности на территории Российской Федерации иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности, участие в такой деятельности либо нарушение запретов, установленных Федеральным законом от 28 декабря 2012 года № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основных прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации», если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния.

47. За это нарушение предусмотрены следующие санкции:

...влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей; на должностных лиц – от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей.

48. Ответственность, установленная данным положением, с точки зрения Европейской конвенции может быть рассмотрена скорее как «уголовная», несмотря на то, что она устанавливается Кодексом об административных правонарушениях, а не Уголовным кодексом, поскольку она направлена на всех лиц, а штрафы носят не компенсаторный, а наказывающий и упреждающий характер³⁴.
49. Отсутствие должного обоснования для принятого решения о признании деятельности организации «нежелательной», несомненно, повлечет за собой нарушение прав и свобод, находящихся под защитой Европейской конвенции, в результате применения наказания за совершенное нарушение. С другой стороны, значительно меньший размер наказаний по сравнению с теми, которые предусмотрены Уголовным кодексом, может позволить не рассматривать хотя

³³ См. выше пункты 28-35 настоящего Заключение.

³⁴ См. дело *Зилибергер (Ziliberger) против Молдовы*, № 61821/00, 1 февраля 2005 г., пункты 27-36, где рассматривается иной подход к подобным правонарушениям в Кодексе об административных правонарушениях другой страны.

бы некоторые обвинения в совершении данного нарушения как несоразмерное поспание прав и свобод в случаях, когда будет установлено наличие достаточных оснований для принятия такого решения³⁵.

50. Здесь, как и в случае с нарушением, предусмотренным Уголовным кодексом, существует некоторая неопределенность в отношении поведения, способного привести к обвинению в нарушении закона, с точки зрения понимания последствий участия в деятельности организации. Однако вероятность того, что обвинения будут представлять собой нарушение Статьи 7 Европейской конвенции, может усугубляться в случаях, когда соответствующее поведение будет рассматриваться как подпадающее под действие Уголовного кодекса, с дополнительной оговоркой о том, что административное правонарушение будет иметь место только в случае, «если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния», что не вносит ясности относительно того, какое именно деяние влечет за собой эту ответственность.
51. В дополнение к положению, вводящему данное административное правонарушение, вводятся также соответствующие изменения и в другие положения Кодекса об административных правонарушениях, как следствие ввода данной ответственности, однако они не представляются настолько проблематичными, как те, которые были нами рассмотрены.

Статья 5

52. Данное положение вносит ряд изменений в Закон о мерах воздействия.
53. Во-первых, первое предложение части 3 Статьи 3 изложено теперь в новой редакции:

В случае приостановления деятельности некоммерческой организации (структурного подразделения) в соответствии с частями 1 и 2 настоящей Статьи приостанавливаются ее права как учредителя средства массовой информации, ей запрещается организовывать, проводить массовые акции и публичные мероприятия, участвовать в них, использовать банковские счета и вклады, за исключением расчетов по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных ее действиями, уплате налогов, сборов и штрафов.

54. Приостановление прав организации как учредителя средства массовой информации и запрет организовывать, проводить массовые акции и публичные мероприятия влекут за собой нарушение свободы выражения мнения и свободы собраний и объединений, предусмотренных Статьями 10 и 11 Европейской конвенции. Это необязательно будет подразумевать нарушение указанных прав и свобод в том случае, если должное обоснование для принятия такого решения имело место, но это определенно случится, при отсутствии должного обоснования такого решения. Однако даже при наличии должного обоснования, запрет на массовые акции и публичные мероприятия, несомненно, слишком широк, так как он не ограничен теми нарушениями, которые привели к

³⁵ См. выше пункт 33 настоящего Заключение.

признанию деятельности организации «нежелательной», и может относиться к совершенно иному и не представляющим угрозы действиям.

55. Как было указано Европейским судом,

в то время как предыдущие заключения национальных судов, рассматривавших деятельность организаций, были, несомненно, обоснованными в оценке опасностей, которые вытекали из проводимых ими собраний, автоматическое доверие самому факту того, что деятельность организации была признана неконституционной – и ей было отказано в регистрации – не может быть достаточным для того, чтобы оправдать в соответствии с пунктом 2 Статьи 11 Европейской конвенции практику систематических запретов проведения мирных собраний³⁶.

56. Так, вместо того, чтобы полагаться на «нелегальный» статус организации, необходимо посмотреть на конкретные проблемы, которые могут быть созданы участием организации в конкретной массовой акции или публичном мероприятии на предмет того, имел ли место предвидимый риск насильственных действий или риск призыва к насилию или иной формы отрицания демократических принципов.

57. Замораживание банковских счетов и вкладов организаций, независимо от того, связано ли их использование с причиной приостановления деятельности организации, влечет за собой нарушение права на собственность и свободу собраний и объединений в соответствии со Статьей 1 Протокола №1 и Статьей 11 Европейской конвенции. Опять-таки это необязательно будет подразумевать нарушение указанных прав и свобод в случае, если имело место должное обоснование для принятия такого решения, но это определено случится при отсутствии должного обоснования для такого решения.

58. Однако подобная мера воздействия, даже при наличии такого обоснования, не должна длиться дольше, чем предписано решением о признании деятельности организации «нежелательной»³⁷. Более того, фактическое применение исключения в отношении расчетов по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных ее действиями, уплате налогов, сборов и штрафов³⁸ может повлечь нарушения Статьи 1 Протокола 1 в случае, если тем самым был причинен несоразмерный вред третьим лицам³⁹.

59. Во-вторых, в новой вышеупомянутой Статье 3.1 также имеется следующее положение:

3. Признание нежелательной на территории Российской Федерации деятельности иностранной или международной неправительственной организации влечет за собой:

1) запрет на создание (открытие) на территории Российской Федерации структурных подразделений иностранной или международной неправительственной организации и прекращение в определенном законодательством Российской Федерации порядке деятельности ранее созданных (открытых) на территории Российской Федерации таких структурных подразделений;

³⁶ См. дело *Станков и Объединенная македонская организация Илинден (Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden) против Болгарии*, № 29221/95, 2 октября 2001 г., пункт 92.

³⁷ См. дело *Раймондо (Raimondo) против Италии*, № 12954/87, 22 февраля 1994 г., пункты 34-36.

³⁸ См. выше пункт 29 настоящего Заключение.

³⁹ См. дело *Йилдирим (Yildirim) против Италии* (Постановление), № 38602/02, 10 апреля 2003 г.

- 2) наступление последствий, указанных в Статье 3.2 настоящего Федерального закона;
- 3) запрет на распространение информационных материалов, издаваемых иностранной или международной неправительственной организацией и (или) распространяемых ею, в том числе через средства массовой информации и (или) с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также производство или хранение таких материалов в целях распространения;
- 4) запрет на осуществление на территории Российской Федерации программ (проектов) для иностранной или международной неправительственной организации, деятельность которой признана нежелательной на территории Российской Федерации.

60. Запрет для организаций, чья деятельность была признана «нежелательной», на создание (открытие) структурных подразделений, на прекращение деятельности ранее созданных (открытых) таких структурных подразделений и на осуществление программ на территории Российской Федерации потенциально может приводить к нарушению права на свободу собраний и объединений в соответствии со Статьей 11 Европейской конвенции применительно как к организации, в отношении которой принято такое решение, так и к гражданам, проживающим на территории России, которые хотели бы быть вовлечены в ее деятельность⁴⁰, несмотря на то, что возможности деятельности созданных за границей организаций могут быть, конечно же, подвержены ограничениям. Приведет ли это к нарушению Статьи 11 Европейской конвенции или нет, будет зависеть от наличия достаточного обоснования для такого решения. Нарушение указанной Статьи 11 определенно будет иметь место в случае, если обоснования вообще не существовало, но маловероятно, что, при условии наличия соответствующих и достаточных причин для принятия решения, оно может быть рассмотрено Европейским судом как проблематичное.

61. Полный запрет на распространение, производство (которое может предполагать также и репродукцию) и хранение информационных материалов, издаваемых организациями, деятельность которых была признана «нежелательной», будет, несомненно, рассмотрен Европейским судом как необоснованное ограничение свободы выражения мнения в отношении как организаций, так и тех лиц, которые имеют желание прочесть их публикации. Причина заключается в том, что подобный запрет налагается независимо от содержания затронутых им материалов.

62. Как отметил Европейский суд,

56. ...Статья 10 не запрещает предварительные ограничения публикаций как таковые. Это предопределено не только словами «условия», «ограничения» и «предотвращение», которые появляются в этом положении, но также и решениями Суда по делу *Санди Таймс (The Sunday Times) против Соединенного Королевства* (№1) (цитировано выше) и по делу *Маркт интерн Ферлаг ГмбХ и Клаус Бирманн (Markt intern Verlag GmbH and Klaus Beermann) против Германии* от 20 ноября 1989 г., (Серии А № 165). С другой стороны, риски, присущие предварительным запретам, таковы, что они требуют самого внимательного изучения со стороны Суда. Это приобретает особенную важность применительно к вопросам, связанным с печатными изданиями, поскольку новости представляют собой скоропортящийся продукт, и ограничение их публикации, даже на короткий срок, может лишить их всей ценности и приведет к потере интереса у публики. Этот риск также применим не только к периодическим изданиям, но и к публикациям, которые затрагивают ключевые вопросы.

⁴⁰ См., например, дело *Санкт-Петербургская саентологическая церковь (Church of Scientology of St Petersburg) и другие против России*, № 47191/06, 2 октября 2014 г., а также пункт 45 Рекомендации комитета министров CM/Rec(2007)14.

57. Суд считает, что эти принципы также применимы к книгоизданию в целом и к письменным текстам, публикуемым не только в периодических изданиях⁴¹.

63. Что касается применения такого подхода к абсолютному запрету на импорт публикаций, Европейский суд определил:

62. Подобное законодательство, как представляется, напрямую противоречит фактической формулировке пункта 1 Статьи 10 Конвенции, в которой предусматривается, что права, оговоренные в этой Статье, обеспечиваются «вне зависимости от границ». Правительство оспорило законность существования законодательства, регламентирующего издание публикаций иностранного происхождения, по причине, помимо прочего, невозможности инициировать процессуальные действия против авторов или издателей, повинных в запрещенной деятельности, осуществляемой из-за рубежа. Суд не находит это убедительным аргументом. Хотя исключительные обстоятельства в 1939 году, накануне второй мировой войны, могли оправдать жесткий контроль над зарубежными публикациями, довод о том, что система, носящая дискриминирующий характер в отношении публикаций подобного рода, может продолжать оставаться в силе, представляется несостоятельным. Суд также отмечает, что центральный офис ассоциации-заявителя, которая является издателем запрещенных работ, расположен во Франции.

63. По существу рассматриваемого дела Суд, как и Государственный совет (Conseil d'Etat), считает, что содержание книги не оправдывало, в частности, с точки зрения вопросов общественной безопасности и правопорядка, такого серьезного вмешательства в свободу выражения мнения ассоциации-заявителя, как то следует из запрета, наложенного министерством внутренних дел. В заключение, Суд полагает, что запрет не отвечал насущной общественной потребности и не был соразмерен преследуемой правовой цели.

64. В свете этих соображений и своего анализа оспариваемого законодательства, Суд приходит к заключению о том, что ограничение, вытекающее из раздела 14 Закона от 1881 года, с изменениями, не может рассматриваться как «необходимое в демократическом обществе». Таким образом, имело место нарушение Статьи 10 Конвенции⁴².

64. Даже если запрет на распространение (и т.п.) материалов, который был связан с признанием деятельности «нежелательной», может считаться обоснованным при наличии должного обоснования для принятия такого решения, сам запрет, наложенный в соответствии с новой Статьей 3.1, слишком широк для того, чтобы рассматриваться в качестве приемлемого ограничения права свободы выражения.

65. В-третьих, Статья 5 Федерального закона вводит новую Статью 3.2, которая предусматривает следующее:

1. Кредитные организации и некредитные финансовые организации обязаны отказать в проведении операции с денежными средствами и (или) иным имуществом, одной из сторон которой является иностранная или международная неправительственная организация, включенная в перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации.

2. Кредитные организации и некредитные финансовые организации представляют информацию о фактах отказа в проведении операции с денежными средствами и (или) иным имуществом по основанию, указанному в части 1 настоящей Статьи, в федеральный орган исполнительной власти, принимающий меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию

⁴¹ См. дело *Ассоциация «Экин» (Ekin Association) против Франции*, № 39288/98, 17 июля 2001 г.

⁴² Там же.

терроризма, в порядке, сроки и объеме, которые установлены Правительством Российской Федерации.

3. Федеральный орган исполнительной власти, принимающий меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, представляет информацию, полученную в соответствии с частью 2 настоящей Статьи, в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, а также в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере регистрации некоммерческих организаций.

66. Эти положения влекут за собой наложение абсолютного запрета на финансовые организации, выполняющие операции с денежными средствами и иным имуществом, при которых одной из сторон является организация, чья деятельность была признана «нежелательной», а также обязывают финансовые организации предоставлять информацию о фактах отказа в проведении таких операций.

67. Запрет на проведение операций с денежными средствами и имуществом, несомненно, является нарушением права на собственность в соответствии со Статьей 1 Протокола №1. Запрет не будет давать оснований для нарушения указанного положения в том случае, если он будет иметь под собой должное обоснование, отсутствие которого приведет к нарушению.

68. Представляется, однако, что данное положение находится в противоречии с исключением из запрета, сформулированным в новой редакции части 3 Статьи 3 применительно к организациям, чья деятельность была признана «нежелательной», которое позволяет использовать банковские счета и вклады для расчетов по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных ее действиями, уплате налогов, сборов и штрафов⁴³. Если есть запрет в отношении финансовых организаций, выполняющих подобные операции, то в таком случае данное исключение не может иметь фактического действия, а это будет представлять собой нарушение прав не только организаций, чьи интересы будут затронуты, но также и прав третьих лиц, имеющих законные основания для получения причитающихся им выплат.

69. Положения, касающиеся информирования о фактах отказа в выполнении таких финансовых операций, не представляются столь проблематичными.

Выводы

70. Во многих отношениях вопрос соответствия положений Федерального закона европейским стандартам возникает в тех случаях, когда необходимо определить наличие должного обоснования для признания деятельности организации «нежелательной». Этот вопрос связан, прежде всего, с применением положений закона, а не с его конкретным содержанием.

⁴³ См. выше пункты 29 и 58 настоящего Заключение.

71. Тем не менее, основания для признания деятельности организации «нежелательной» являются очень широкими, а это чревато такой произвольной трактовкой, которая не может быть исправлена посредством правового контроля. Маловероятно, что подобные произвольные решения будут соответствовать правам и свободам, находящимся под защитой Европейской конвенции. В любом случае, элемент произвольности присутствует и в положениях Закона, направленных исключительно на зарубежные и международные организации в частности, несомненно имеется ряд других мер пресечения деятельности, представляющей реальную угрозу конституции, обороноспособности и национальной безопасности страны, осуществляемой той или иной организацией.
72. Более того, формулировка положений страдает неточностью в определении границ применения термина «неправительственная» и отсутствием предсказуемости в отношении того, повлечет ли определенное поведение за собой уголовную ответственность или нет.
73. К тому же, абсолютный запрет на распространение, производство и хранение информационных материалов, хотя он и направлен на организации, чья деятельность признана «нежелательной», в любом случае слишком широк для того, чтобы соответствовать праву на свободу выражения мнения в соответствии со Статьей 10 Европейской конвенции.
74. Наконец, потребуется уделить особое внимание вопросам применения закона с целью отказа кому-либо в праве на въезд на территорию Российской Федерации по причине его или ее участия в организации, деятельность которой была признана «нежелательной», не только из-за необходимости обосновать любое такое решение, но также и по причине того, что подобный отказ может быть несоразмерен с уровнем участия лица в деятельности организации.